

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

RAJATARKASTUSPROSESSIN AUTOMATISOINTI JA SIINÄ HYÖDYNNETTÄVÄ HENKILÖTUNNISTUSMENETELMÄ

Esiupseerikurssin tutkielma

Kapteeni
Sami Henttonen

Esiupseerikurssi 67
Maasotalinja

Huhtikuu 2015

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

Kurssi	Linja	
67. Esiupseerikurssi	Maasotalinja	
Tekijä		
Kapteeni Sami Henttonen		
Tutkielman nimi		
RAJATARKASTUSPROSESSIN AUTOMATISOINTI JA SIINÄ HYÖDYNNETTÄVÄ HENKILÖTUNNISTUSMENETELMÄ		
Oppiaine, johon työ liittyy	Säilytyspaikka	
Taktiikka	Kurssikirjasto (MPKK:n kirjasto)	
Aika Huhtikuu 2015	Tekstisivuja 21	Liitesivuja 1
TIIVISTELMÄ		
<p>Tutkimuksen tavoitteena oli löytää yksi rajatarkastusprosessin automatisointia tukeva henkilötunnistusmenetelmä, jonka hyödyntäminen mahdollistaisi sujuvat ja turvalliset rajatarkastukset sekä viranomaistoiminnan, että asiakkaan kannalta, mutta olisi samalla myös valtiontalouden näkökulmasta kustannustehokas. Tunnistusmenetelmän olisi oltava käytettävissä erityyppisillä rajanylityspaikoilla (maa, meri, ilma), ottaen samalla huomioon tiedossa olevien Euroopan Unionin lainsäädäntöhankkeiden ulkorajatarkastuksille asettamat vaatimukset tulevaisuudessa noin vuonna 2020. Tässä tutkimustyössä nostetaan esille erityisesti maarajanylityspaikalla tapahtuvaan tunnistamiseen liittyvää problematiikkaa huomioiden Rajavartioli-toksessa vuonna 2014 käyttöön otetun uuden rajatarkastusmallin asettamat haasteet. Tutkimusmenetelmänä on käytetty asiakirjatutkimusta, jonka taustat perustuvat osin käynnissä oleviin ja osin valmistuneisiin selvityshankkeisiin.</p> <p>Tutkimuksen pääkysymys on aseteltu seuraavasti:</p> <p>Mikä henkilötunnistusmenetelmä soveltuu parhaiten Suomen rajanylityspaikoilla rajatarkastusprosessien automatisointiin ottaen huomioon näköpiirissä oleva alan kehitys?</p> <p>Tutkimuksen tuloksena voidaan todeta, että maantierajanylityspaikoilla automaattiset rajatarkastukset ovat toteutettavissa vain sormenjälkitunnistusta käyttämällä. Tämä johtopäätös ohjaa väistämättä ratkaisuun, jossa vastaavaa menetelmää tulisi käyttää tulevaisuudessa EU:n ulkorajalla ilma- ja merirajat mukaan lukien. Rajatarkastusprosessin kokonaisuutta ajatellen matkustajilta tulisi kerätä tietoja mahdollisimman kattavasti jo ennen saapumista EU:n ulkorajalle. Tämä edellyttää EU:n jäsenvaltioilta nykyistä yhtenäisempää tahtotilaa poliittisella tasolla, lainsäädännön kollektiivista kehittämistä ja teknisten edellytysten luomista yhteisvastuullisesti.</p>		
AVAINSANAT		
Rajatarkastukset, rajaturvallisuus, rajatarkastusprosessi, automaattinen rajatarkastus, biometriikka, biometrinen tunnistaminen, henkilötunnistusmenetelmä		

RAJATARKASTUSPROSESSIN AUTOMATISOINTI JA SIINÄ HYÖDYNNETTÄVÄ HENKILÖTUNNISTUSMENETELMÄ

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
1.1	KÄSITTEET JA MÄÄRITELMÄT	2
1.2	TUTKIMUSONGELMA	3
1.3	TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS, TUTKIMUSMENETELMÄ JA RAJAUKSET.....	4
1.4	AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET JA LÄHDEAINEISTO	5
2	RAJATARKASTUKSIA OHJAAVA KESKEINEN LAINSÄÄDÄNTÖ	6
2.1	EUROOPAN UNIONIN YLIKANSALLISET SÄÄDÖKSET.....	6
2.2	KANSALLISET SÄÄDÖKSET	9
3	RAJATARKASTUSPROSESSIN KUVAUS.....	11
3.1	RAJANYLITYSPAIKAN RAKENTEET JA UUSI RAJATARKASTUSMALLI	11
3.2	0-LINJAN TARKASTUKSET OSANA RAJATARKASTUSPROSESSIA.....	12
3.3	I-LINJAN TARKASTUKSET OSANA RAJATARKASTUSPROSESSIA	13
3.4	II-LINJAN TARKASTUKSET OSANA RAJATARKASTUSPROSESSIA	14
4	RAJATARKASTUSTEN AUTOMATISOINTI TAVOITEASETTELUN NÄKÖKULMASTA.....	16
4.1	RAJANYLITYSLIIKENTEE SUJUVUUS.....	16
4.2	RAJANYLITYSLIIKENTEE TURVALLISUUS	17
4.3	PROSESSIN KUSTANNUSTEHOKKUUS.....	17
5	POHDINTA	19
	LÄHTEET	22
	LIITTEET.....	24

RAJATARKASTUSPROSESSIN AUTOMATISOINTI JA SIINÄ HYÖDYNNETTÄVÄ HENKILÖTUNNISTUSMENETELMÄ

1 JOHDANTO

Tutkimuksen aihe liittyy kiinteästi itse rajatarkastusprosessiin ja sen eri vaiheiden kehittämiseen tulevaisuudessa. Yhteiskunnan teknologian kehitys on mahdollistanut uusien tekniikoiden hyödyntämisen myös viranomaistoiminnan apuvälineenä. Samanaikaisesti Euroopan sekä Suomen taloudellinen tilanne on pakottanut valtiot pohtimaan uusia keinoja viranomaistoiminnan kustannustehokkuuden lisäämiseksi. Henkilöstökustannukset ovat merkittävä osa myös Rajavartiolaitoksen vuosibudjetista ja uusilla teknisillä ratkaisuilla pyritään ylläpitämään laadukas rajaturvallisuusjärjestelmä suhteellisesti pienemmillä henkilöstökuluilla. Rajatarkastusala on vahvasti kehittymässä Euroopan Unionissa (EU) ja tulevaisuutta silmällä pitäen ylikansallisesti on jo säädetty jäsenmaita velvoittavia asetuksia, jotka voivat vaikuttaa osin myös Suomessa rajanylityspaikoilla käytettävien henkilötunnistusmenetelmien valintaan tulevina vuosina.

Rajavartiolaitoksen yhtenä tärkeänä strategisena tehtävänä on varmistaa kasvavan henkilöliikenteen turvallisuus ja sujuvuus itärajan sekä pääkaupunkiseudun kansainvälisillä rajanylityspaikoilla. Rajatarkastusprosessin eri vaiheiden automatisointi voi olla tulevaisuudessa yksi merkittävä osatekijä kasvavan rajanylitysliikenteen kustannustehokkaalle hallinnalle. Automatisoinnin hyödyntämiseksi on käynnissä tai suunnitteilla useita rinnakkaisia projekteja ja hankkeita niin kansainvälisellä kuin kansallisellakin tasolla.¹ Rajavartiolaitoksessa aiheeseen liittyvää työtä on tehty käytännössä 2000-luvun alkupuolelta lähtien esimerkiksi rajatarkastusten automatisoinnin osalta sekä rajatarkastusten kehittämishankkeen yhteydessä. Rajatarkastusten tukeminen automaattisilla teknisillä ratkaisuilla on jo yleistynyt kansainvälisesti, mutta toteutustavat vaihtelevat valtioiden välillä merkittävästi. Henkilön identifiointiin tarvittavien erilaisten biometristen tunnisteiden käyttö on ollut kansainvälisellä tasolla teknologian kehityksessä vähintään yhtä kirjavaa, kuin erilaisten teknisten välineidenkin.

EU:ssa valmisteilla olevan Älykkäät rajat-ohjelman tavoitteena on parantaa rajaturvallisuutta sujuvoittamalla kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksiä EU:n ulkorajalla ja samalla

¹ Rajavartiolaitos: *Rajatarkastusautomaattien jatkokehittäminen*, 18.12.2013.

varmistamalla laadukkaiden rajatarkastusten toteutuminen kaikissa jäsenvaltioissa. Ohjelmaan kuuluvat rekisteröityjen matkustajien ohjelma (RTP) ja rajanylitystietojärjestelmä (EES). Käytännössä rekisteröityjen matkustajien ohjelma mahdollistaa useasti matkustavien kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastusten osittaisen tukemisen automatisoiduilla identifiointiratkaisilla ja rajanylitystietojärjestelmä taas matkustusasiakirjojen sähköiset maahantulo- ja maastalähtöleimaukset sekä EU:n alueella oleskeltujen vuorokausien automaattisen laskennan.² Ohjelmaan liittyvät ylikansallisten asetusmuutosten ensimmäiset luonnokset ovat jo valmiina ja asettavat sellaisenaan merkittäviä vaatimuksia myös rajatarkastusprosessin tukemiseen käytettävillä teknisillä ratkaisuille. Älykkäät rajat -ohjelman käytännön järjestelyjen toteuttaminen sekä toimeenpanoaikataulu riippuvat valmistelun etenemisestä EU:ssa. Alkuperäisen aikataulun mukaan tavoitteeksi asetettiin käyttöönotto vuosien 2017-2018 aikana, mutta käytännön problematiikkaan ja jäsenvaltioiden toimeenpanokyvystä johtuvista syistä tavoitetta on jouduttu lykkäämään vuodelle 2020.³

Edellä mainittuun kokonaisuuteen liittyen EU:n turvallisuustutkimuksen puiteohjelma 7 viitekehyksessä on parhaillaan käynnissä FastPass -projekti, jonka tavoitteena on kehittää automatisoituja rajatarkastuksia lentoasemilla, maarajoilla ja satamissa.⁴ Hanke käynnistettiin 1.1.2013 ja sille on asetettu neljän vuoden hankeaika. Hankkeen tavoitteena on pyrkiä yhtenäistämään automaattisten rajatarkastusten ratkaisut EU:ssa niin laitteistojen kuin prosessinkin osalta ja tarjota sekä asiakkaille, että rajatarkastuksia tekeville viranomaisille palveluita, jotka helpottavat ulkorajojen ylittämistä. Hankkeessa huomioidaan biometriikkaan ja muihin matkustustietoihin liittyvä tietoturvallisuus ja tarkastettavien henkilöiden yksityisyys.⁵

1.1 Käsitteet ja määritelmät

Rajatarkastusprosessi jaetaan 0-linjan, I-linjan ja II-linjan tarkastuksiin. Rajatarkastusprosessin 0-linjan tarkastuksessa käsitellään matkustajiin liittyviä tietoja ennen saapumista rajanylityspaikalla sijaitsevalle tarkastuspisteelle. I linjan tarkastuksella tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joita henkilöille, heidän kulkuneuvoilleen sekä heidän hallussaan oleville esineille tehdään heidän saapuessaan rajanylityspaikalla tarkastuspisteelle. I-linjan tarkastus jaetaan vähimmäistarkastukseen ja perusteelliseen tarkastukseen henkilöiden statuksen perusteella. II-linjan tarkastuksella tarkoitetaan perusteellisia lisätarkastuksia, joita edellä mainittuihin koh-

² Rajavartiolaitos: Rajatarkastusautomaattien jatkokehittäminen, 18.12.2013.

³ European Union: *Technical Study on Smart Borders – Cost Analysis*, 2014.

⁴ Sama.

⁵ <https://www.fastpass-project.eu/>, 7.4.2015.

teisiin voidaan kohdistaa tarvittaessa sen varmistamiseksi, että nämä voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.⁶

Biometrisilla tunnisteilla tarkoitetaan sellaisia henkilön fyysisiä tai käyttäytymiseen liittyviä piirteitä, jotka ovat tarpeeksi yksilöllisiä toimiakseen henkilön tunnistamisessa. Fyysisiä piirteitä ovat esimerkiksi kasvojen piirteet, sormenjälki, silmän iiris ja verkkokalvo. Käyttäytymiseen liittyviä piirteitä ovat esimerkiksi allekirjoitus, puhe ja näppäimistön käyttö. Tunnistamisen tallettamisella pyritään määritellyn henkilöllisyyden sitomiseen tiettyyn fyysiseen henkilöön.⁷

Henkilötunnistusmenetelmällä (ts. biometrisella tunnistamisella) tarkoitetaan koneavusteisesti tapahtuvaa henkilön tunnistamista (identifiointi) tai henkilöllisyyden varmentamista (verifiointi) näiden yksilöllisten piirteiden perusteella. Tunnistaminen voidaan tehdä piirteiden perusteella vertaamalla henkilöstä otettua piirrettä joukkoon tallennettuja piirteitä eli yhden suhde moneen vertailulla, kun taas henkilöllisyyden varmentaminen tarkoittaa yhden suhteen yhteen vertailua yksilöstä otetun piirteen ja hänestä aikaisemmin talletetun piirteen välillä. Tunnistamisessa ja henkilöllisyyden varmentamisessa voidaan käyttää yhtä tai useampaa tällaista piirrettä tai tunnistetta.⁸

Automaattisella rajatarkastuksella tarkoitetaan henkilön biometrisiin tunnisteisiin perustuvaa tarkastustapahtumaa, jossa rajatarkastuksesta vastaavalle virkamiehelle tuotetaan erilaisen teknisten ratkaisuiden yhdistelmällä tarvittava informaatio lopullisen päätöksenteon perustaksi ja jossa asiakkaalta edellytetään jonkinasteista itsepalvelua tarkastustilanteessa.

1.2 Tutkimusongelma

Tutkimuksen tavoitteena on löytää sellainen rajatarkastusprosessin automatisointia tukeva henkilötunnistusmenetelmä, joka mahdollistaisi sujuvat ja luotettavat rajatarkastukset sekä viranomaistoiminnan, että asiakkaan kannalta, mutta olisi samalla myös valtiontalouden näkökulmasta kustannustehokas. Tunnistusmenetelmän olisi toimittava erilaisilla rajanylityspaikoilla (maa, meri, ilma) ottaen huomioon tiedossa olevien EU-tasoisien lainsäädäntöhankkei-

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö), 15.3.2006, I osaston 2. artiklan 10. kohta.

⁷ HE 25/2005: Hallituksen esitys Eduskunnalle passilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

⁸ Sama.

den rajatarkastuksille asettamat vaatimukset tulevaisuudessa. Tässä tutkimustyössä keskitytään erityisesti maantierajanylityspaikalla tapahtuvaan tunnistamiseen ottaen huomioon Rajavartiolaitoksessa käyttöön otettu ja erityisesti maantierajanylityspaikkoja koskeva uudistettu rajatarkastusprosessi.

Pääkysymys:

Mikä henkilötunnistusmenetelmä soveltuu parhaiten Suomen rajanylityspaikoilla rajatarkastusprosessien automatisointiin ottaen huomioon näköpiirissä oleva alan kehitys?

Alakysymykset:

1. Vastaako valittu henkilötunnistusmenetelmä Euroopan Unionissa myöhemmin voimaan tulevaan lainsäädäntöön?
2. Voidaanko rajatarkastukset automatisoida maantierajanylityspaikoilla, joissa henkilöt tarkastetaan pääsääntöisesti ajoneuvossa istuen?
3. Voidaanko valitulla henkilötunnistusmenetelmällä varmistaa rajatarkastusten sujuvuus, luotettavuus ja kustannustehokkuus?

1.3 Tutkimuksen viitekehys, tutkimusmenetelmä ja rajaukset

Viitekehyksessä esiintyvät tulevaisuuden rajatarkastusprosessit jaoteltuna 0-linjan, I-linjan ja II-linjan tarkastustasoihin. Lisäksi toiminnallista jaottelua on syytä tarkastella maa-, meri- ja ilmarajojen välillä. Merkittäviä ohjaavia tekijöitä tulevaisuuden prosesseissa ovat kaikissa tilanteissa toiminnan sujuvuus, luotettavuus ja kustannustehokkuus sekä olemassa olevan lainsäädännön asettamat vaatimukset. Kaiken tämän keskiössä on tavoitteena toimintojen automatisointi mahdollisimman kattavasti. Automatisointiin liittyvät erilaiset henkilötunnistuksen menetelmät. Käytännössä viitekehyksestä muodostuu edellä mainittujen tekijöiden perusteella matriisimainen. Tutkimuksen viitekehys on esitetty liitteessä 1.

Tutkimus on toteutettu asiakirjatutkimuksena. Aihetta on lähestytty tuotantotalouden tieteenalaan kuuluvien tutkimusten metodien avulla, koska tarkoitus on tarkastella aihetta erityisesti prosessiekonomian näkökulmasta. Tutkimukseen liittyy sekä kvalitatiivisia, että kvantitatiivisia elementtejä, mutta se on luonteeltaan enimmäkseen kvalitatiivinen, koska mitattavia suureita on ilman teknisten yksityiskohtien tarkastelua vaikea määritellä. Tutkimuksessa on hyödynnetty tutkijan omia kokemuksia, jotka on kerätty osallistuvan havainnoinnin menetelmin pääosin vuosien 2009-2014 aikana. Tutkijalla on useamman vuoden kokemus tutkimuksen ai-

hepiiriin liittyvästä problematiikasta Suomessa ja Itä-Euroopan maissa erityisesti maantierajanylityspaikkojen osalta.

Tutkimus on rajattu koskemaan Rajavartiolaitoksessa vain rajatarkastustehtäviä ja niiden automatisointia. Vaikkakin prosessiin liittyvät O-linjan tarkastustoiminnassa syntyvät ja sitä var-ten ennakkoon kerättävät tiedot, keskitytään tutkimuksessa varsinaisesti vain I-linjan prosessin kehittämiseen. Ilma- ja merirajoilla tehtävät automatisoidut rajatarkastukset ovat myös niiden erilainen toimintaympäristö huomioiden rajattu tutkimuksen ulkopuolelle. Tutkimuksessa ei käsitellä henkilötunnistusmenetelmiä yksityiskohtaisesti olemassa olevien teknisten välineiden tai laitetoimittajien näkökulmasta. Tutkimuksessa ei oteta lähtökohdaksi tällä hetkellä käytössä olevien automaattisten rajatarkastuslaitteiden henkilötunnistusmenetelmää, vaan asiaa lähestytään ikään kuin puhtaalta pöydältä. Työn suppeus huomioiden ja vertailemisen helpottamiseksi työssä tarkasteltavat tunnistusmenetelmät on rajattu niihin tunnistusmenetelmiin, joita voidaan olemassa olevan lainsäädännön puitteissa käyttää rajatarkastustilanteessa erilais-ten matkustajaryhmien osalta. Tällä hetkellä sellaisia ovat vain sormenjälkitunnistus ja kas-vontunnistus. Ottaen huomioon rajatarkastusalan nopea kehitys maailmalla sekä tekniikan ke-hittymisen mukaan tuomat mahdollisuudet, tutkimuksella pyritään löytämään ratkaisuja ajalli-sesti vuoden 2020 tilanteeseen, jossa EU:ssa käynnissä olevien kehityshankkeiden on ajateltu olevan operatiivisessa käytössä.

1.4 Aikaisemmat tutkimukset ja lähdeaineisto

Tutkimuksen lähdeaineistona on käytetty pääosin voimassa olevaa EU:n puitteissa sovelletta-vaa ylikansallista ja Suomen kansallista lainsäädäntöä, Rajavartiolaitoksen asiakirjoja ja han-kemateriaalia sekä EU:n eri instituutioiden tuottamaa materiaalia. Aihetta ei ole laajasti tutkit-tu julkisesti muissa oppilaitoksissa. Tutkimusta tukevia lähteitä ovat luotettaviksi todetut in-ternet-lähteet. Aihepiiriä suoranaisesti käsittelevää tieteellistä tutkimusta ei ole erikseen Suo-messa tehty valtionhallinnossa viranomaisten toimesta, koska Suomi on vahvasti pyrkinyt osallistumaan EU:n eri toimielimien ja jäsenvaltioiden piirissä käynnistettyihin tutkimus- ja selvitystöihin. Näitä on tälläkin hetkellä käynnissä useampia, mutta tuloksia on käytettävissä toistaiseksi niukasti. Lähdeaineisto on määrällisesti suppea, mutta keskeiset elementit tämän työn kannalta löytyvät lähdeaineistosta.

2 RAJATARKASTUKSIA OHJAAVA KESKEINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

Tässä luvussa käsitellään rajatarkastusprosessin toteutukseen vaikuttavaa keskeistä säädösperustaa, joka luo osaltaan tiettyjä reunaehtoja prosessille sekä sitä tukeville teknisille järjestelyille, mutta toisaalta myös tehostaa ja tukee viranomaistoiminnan laatua ja joustavuutta.

2.1 Euroopan Unionin ylikansalliset säädökset

Euroopan Unionin toimielimissä säädetyt asetukset velvoittavat kaikkia jäsenmaita välittömästi. Niiden avulla luodaan yhtenäistä lainsäädäntöä esimerkiksi Euroopan sisäistä turvallisuutta ja rajavalvontaa koskeviin asioihin.

Direktiivit velvoittavat jäsenmaita käynnistämään toimenpiteet direktiivien asettamien tavoitteiden täyttämiseksi, mutta jokainen maa voi itse päättää keinoista, joilla nämä saavutetaan. Direktiiveillä pyritään harmonisoimaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Suomessa direktiivin määräykset saatetaan voimaan yleensä kansallisella lailla. Direktiivi ei ole arvoasteikossa (hierarkiassa) asetuksen alapuolella, vaan niiden luonne on erilainen.

Yhteisöoikeuden ensisijaisuus- eli etusijaperiaatteen mukaan valtioiden virkamiesten on sovellettava ensisijaisesti yhteisön oikeussääntöjä, jos yhteisöoikeudellinen ja kansallinen säädös ovat keskenään ristiriitaisia.⁹

Schengenin rajasäännöstöllä säädetään sopimusta soveltavien maiden osalta valtioiden rajoilla tehtävistä henkilötarkastuksista. Säädöksen keskeisimpänä tarkoituksena on ollut kehittää erityisesti ulkorajojen yhteiseen valvontaan liittyvää politiikkaa valtioiden välillä vahvistamalla tällä asetuksella ja siinä mainituilla viittaussäädöksillä keskeiset säännöt koskien henkilöiden ulkorajojen ylittämistä.¹⁰

Viisumisäännöstöllä säädetään niistä menettelyistä ja edellytyksistä, jotka koskevat viisumien myöntämistä jäsenvaltioiden alueella tapahtuvaa lyhyttä oleskelua tai jäsenvaltioiden alueen kautta tapahtuvaa kauttakulkua varten. Viisumivelvollisten maiden kansalaisilta kerätään sää-

⁹ Jyränki, Antero: *Valta ja vapaus*. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä, 2003.

¹⁰ Schengenin rajasäännöstö.

döksessä määritetyllä tavalla henkilötuntemerkit (sormenjäljet) viisumihakemuksen jättämisen yhteydessä. Sopimusta soveltavien maiden yhteiseen rekisteriin tallennettuihin henkilötuntemerkkeihin perustuen henkilö ja asiakirja tulee identifioida saavuttaessa Schengen-alueelle.¹¹

VIS-asetuksessa määritellään tarkemmin edellisessä kappaleessa mainitun viisumitietojärjestelmän (VIS) tarkoitus, toiminnot ja vastualueet. Siinä säädetään edellytykset ja menettelyt viisumitietojen vaihtamiseksi sopimuksen piirin kuuluvien maiden välillä. Asetus mahdollistaa nykyisessä muodossaan viisumia koskevien päätösten tekemistä aina hakemusvaiheesta viisumin elinkaaren päättymiseen. Näissä päätöksentekovaiheissa voidaan hyödyntää säädettyin edellytyksin viisumitietojärjestelmään tallennettuja biometrisiä henkilötunnisteita (sormenjäljet).¹²

Komissio antoi 28.2.2013 aloitteen älykkäistä rajoista (Smart borders). Aloitteeseen sisältyy kaksi uutta asetusehdotusta, jotka koskevat rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa (RTP) ja maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmää (EES). Asetuksien tavoitteena on, että rajavalvonnassa hyödynnettäisiin tulevaisuudessa entistä enemmän teknologian kehityksen mukanaan tuomia mahdollisuuksia, jolla kyettäisiin parantamaan rajanylitysliikenteen sujuvuutta ja turvallisuutta sekä tukemaan EU:n yhteistä viisumipolitiikkaa. Kokonaisuus olisi sekä matkustajien että viranomaisten näkökulmasta molempien etujen mukaista ja hyödyntäisi tästä johtuen myös Euroopan taloutta. Kuten aiemmin on todettu, tavoitteena pidettiin alun perin sitä, että asetukset astuisivat voimaan vuonna 2017 tai 2018.¹³ Jäsenvaltioiden aloitteesta kehitystyötä on kuitenkin jatkettu ja asetusten toimeenpanoa lykätty ainakin vuodelle 2020.

EU:n rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa (RTP) koskeva asetuksen tarkoituksena on perustaa rekisteröityjen matkustajien tietojärjestelmä sekä vahvistaa edellytykset ja menettelyt siihen pääsyle sekä järjestelmän rakenne. Säädösehdotus on jätetty vuonna 2013, mutta sitä ei ole vielä vahvistettu. RTP-järjestelmä muistuttaa teknisen arkkitehtuurin osalta hyvin paljon viisumitietojärjestelmää. Ehdotuksen mukaan siihen sisältyvät sopimusvaltioiden yhteinen keskusrekisteri, jossa RTP-tiedot säilytetään ja matkustajilla mukanaan oleva tunnisteväline.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta (viisumisäännöstö), 13.7.2009.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008 viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus), 9.7.2008.

¹³ Euroopan Komissio: *Älykkäät rajat -aloitteella parannetaan liikkuvuutta ja turvallisuutta*, Lehdistötiedote, 28.2.2013.

Periaatteessa tunnisteväline voi olla sellainen yhteisesti hyväksytty matkustusasiakirja, jota jäsenvaltiot jo tällä hetkellä edellyttävät ulkorajoillaan maahantulon tai maastalähdön yhteydessä. RTP-ohjelman keskeinen tarkoitus on, että kolmansien maiden kansalaiset voivat hakea RTP-ohjelmaan perustelemalla aikomuksensa matkustaa usein tai säännöllisesti, jolloin henkilöt voivat saapua EU:iin yksinkertaistettujen rajatarkastusten kautta, kunhan heille on ensin tehty ennakkotarkastus ja ennakkotutkinta. RTP:n toiminnassa on tarkoitus hyödyntää automaattisia rajatarkastuksia mahdollisimman laajasti. Näin rekisteröityjen matkustajien rajatarkastukset nopeutuisivat nykyisestä huomattavasti. Ohjelmaan pääsy myönnetään ensin yhdeksi vuodeksi. Pääsyä voidaan tämän jälkeen jatkaa kaksi kertaa kahdella vuodella. Ohjelma edellyttää viisumisäännöstöä ja VIS-asetusta vastaavalla tavalla henkilön tunnistetietojen, tässä tapauksessa sormenjälkien, tallentamista keskusrekisteriin. Tietojen säilytysaika on enintään viisi vuotta. Ulkorajoilla tehtävien rajatarkastusten yhteydessä tarkastaja saisi järjestelmästä vain tiedon, löytyykö rekisteristä hakutulosta kyseisestä henkilöstä.¹⁴

EU:n maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmää (EES) koskevan asetuksen tarkoituksena on mahdollistaa sellaisen keskusrekisterin perustaminen, johon voidaan rekisteröidä EU:iin saapuvien kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastalähtöaika ja -paikka. Tavoitteena on, että järjestelmä kykenisi laskemaan laillisen lyhytaikaisen oleskelun pituuden automaattisesti (nykyisen manuaalisen kirjauksen sijaan) ja mahdollisesti lähettämään kansallisille viranomaisille ilmoituksen, jos maastalähtöä ei ole rekisteröity sallitun oleskelun päättämisaikaan mennessä. Järjestelmällä kyettäisiin myös tukemaan viranomaisia niiden ongelmien selvittämisessä, jotka liittyvät lyhytaikaisen viisuminsa voimassaoloajan ylittäviin henkilöihin. Nykytilanteessa jäsenvaltiot tarkistavat kolmannen maan kansalaisen tiedot EU:n ulkorajan ylittämisen yhteydessä pääasiassa matkustusasiakirjojen leimojen perusteella. Nykyisen käytännön ongelmana on varsinkin useasti matkustavien henkilöiden osalta leimojen suuri määrä, jolloin tarkastaminen vie rajanylityksen yhteydessä paljon aikaa sekä matkustajalta että viranomaiselta. Pahimmassa tapauksessa henkilöllä voi olla käytössään useampia passeja leimojen paljoudesta johtuen, jolloin rajatarkastuksessa ei aina saada luotettavasti tietoja kaikista henkilön tekemistä rajanylityksistä, ei pystytäkään havaitsemaan laillisen oleskeluajan ylityksiä eikä hoitamaan tehokkaasti passien katoamis- tai tuhoamistapauksia.¹⁵

¹⁴ Euroopan Komissio: Älykkäät rajat -aloitteella parannetaan liikkuvuutta ja turvallisuutta, Lehdistötiedote, 28.2.2013.

¹⁵ Sama.

2.2 Kansalliset säädökset

Jos kansallinen säädös on ristiriidassa ylikansallisen säännöksen kanssa, niin kansallinen säädös on sivuutettava. Tällaisia ylikansallisia säännöksiä voivat olla Suomea sitovat EU-säännökset tai Suomessa lailla voimaan saatetut kansainväliset sopimukset.¹⁶

Rajavartiolakia on uudistettu useampaan otteeseen vuoden 2000 jälkeen. Keskeisimmät muutokset koskien rajanylityspaikoilla tehtäviä rajatarkastuksia liittyvät Schengenin rajasäännösten voimaantuloon ja sen kansalliseen soveltamiseen. Tähän viitataan myös Rajavartiolain 1§:n 3. momentissa, jossa todetaan seuraavasti: *"Sisärajasta, ulkorajasta, rajanylityspaikasta, rajavalvonnasta, rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksesta säädetään henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 562/2006, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö. Tässä laissa säädetään mainitun asetuksen edellyttämistä kansallisista tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä päätöksentekojärjestyksestä rajavartiolaitoksessa."*¹⁷

Schengenin rajasäännöstössä ei siis säädetä kansallisten viranomaisten toimivaltuuksista, jotka ovat pääosin sisällytetty rajavartiolaikiin. Toimivaltuuspykälässä on kuitenkin useita viittauksia rajasäännöstöön, jolla on haluttu rajata viranomaisten toimivaltuudet koskemaan EU:ssa yhteisesti sovittuja matkustajia koskevia tarkastustoimenpiteitä ulkorajojen ylittämisen yhteydessä.

Henkilötietojen käsittelyn osalta, mihin matkustajien henkilötuntemerkit ja niiden hyödyntäminen osana tarkastustoimintaa keskeisesti liittyvät, Rajavartiolain 1§:n 2. momentti toteaa seuraavasti: *"...henkilötietojen käsittelystä sekä oikeudesta tietojen saamiseen ja luovuttamiseen rajavartiolaitoksen tehtävissä säädetään tässä laissa, henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (579/2005)...sekä muualla laissa."*¹⁸

Ulkomaalaislakiin oli aiemmin laajasti sisällytetty säädökset koskien Suomen viisumipolitiikkaa. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä viisumin myöntäminen ja muu viisumia koskeva päätöksenteko sekä sääntely muuttuivat merkittävästi EU:n yhteisen viisumipolitiikan tultua jäsenmaita velvoittavaksi EU:n viisumisäännösten myötä. Ulkomaalaislaista

¹⁶ Jyräki, Antero: Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä, 2003.

¹⁷ Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

¹⁸ Sama.

poistettiin kansallinen sääntely lähes kokonaan tai tähän kokonaisuuteen liittyviin pykäliin tehtiin viittaukset viisumisäännöstöön. Ulkomaalaislain muutokset vastasivat uudistuksen jälkeen EU:n lainsäädäntöön tehtyjen viittausten ja kansallisen säätelyn poistumisen osalta hyvin paljon Rajavartiolakia, jossa vastaavalla tavalla viitataan Schengenin rajasäännöstöön. Ulkomaalaislakiin jäivät tältä osin ainoastaan viisumeihin liittyvät kansalliset toimivaltapykälät.¹⁹

Käytännössä kansallinen lainsäädäntö on rajatarkastuksiin ja henkilöiden liikkumiseen liittyvän säätelyn osalta menettänyt viimeisten 10 vuoden aikana merkitystään EU-lainsäädännön ja ylikansallisen koordinoinnin lisääntyttä merkittävästi. Tällä on ollut ja tulee olemaan jatkossakin keskeinen merkitys myös Rajavartiolaitoksen tulevaisuuden näkymille ja käynnistettäville hankkeille.

¹⁹ HE 275/2010: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

3 RAJATARKASTUSPROSESSIN KUVAUS

Rajaviranomaisten keskeinen haaste on kasvavan rajaliikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden varmistaminen Venäjän ja Suomen välisillä suurilla rajanylityspaikoilla. Kasvavaa rajaliikennettä vastaavan rajanylityspaikkojen toimintakyvyn edellytyksenä ovat riittävien henkilöstöresurssien lisäksi riittävän läpäisykyvyn mahdollistava infrastruktuuri, toimiva viranomaisten välinen yhteistyö sekä tarkastustoimintaa tukevat tekniset ratkaisut.²⁰

Rajavartiolaitos, Tulli ja Liikennevirasto ovat vastanneet kasvavan rajaliikenteen tuomiin haasteisiin yhteisellä rajanylityspaikkojen kehittämisohjelmalla, jossa määritettiin rakentamisen prioriteetit ja aikataulut. Nykyisen rajanylityspaikkaverkoston arvioidaan olevan riittävän tiheä kasvavan rajaliikenteen tarpeisiin. Rajavartiolaitoksen kehittämistoimiin sisältyy uuden kaistatarkastusmallin käyttöönottamisen lisäksi lisähenkilöstön rekrytointi, rajanylityspaikkojen liikenneväylien ja infrastruktuurin rakentamista, teknisten välineiden uudistamista sekä edellä mainitun kehittämisohjelman yhteensovittamista Venäjän eri viranomaisten kanssa.²¹

3.1 Rajanylityspaikan rakenteet ja uusi rajatarkastusmalli

Rajatarkastusprosessin sujuvuudessa ja tarkastustoiminnan suuntaamisessa keskeistä on se, että erilaisia tarkastuksia edellyttävät matkustajavirrat ohjataan omille väylilleen. Tämä mahdollistaa viranomaistoiminnan kohdentamisen tehokkaammin haluttuihin matkustajaryhmiin ja jaottelee samalla ajallisesti eripituisia tarkastuksia edellyttävät matkustajat toisistaan. Näin nopeasti tarkastettavat matkustajat saadaan sujuvasti pois muun liikenteen joukosta. Rajanylityspaikan tarkastuspisteiden ja henkilöstön määrässä on huomioitava se, että pidempikestoista tarkastusta edellyttävillä matkustajilla on käytössään useampia väyliä verrattuna nopeammin tarkastettaviin matkustajiin.

Suomessa otettiin käyttöön uusi rajatarkastusmalli vuoden 2014 alussa. Uudessa mallissa henkilöliikenteen rajatarkastukset toteutetaan pääsääntöisesti henkilöiden istuessa ajoneuvossa. Rajatarkastaja voi pyytää henkilöitä nousemaan ajoneuvosta, mikäli ajoneuvoon tai matkatavaroihin kohdistetaan tarkempi tarkastus. Uuden mallin mukaisesti toteutetut tarkastukset

²⁰ Rajavartiolaitos: *Rajanylityspaikkojen kehittämisohjelman loppuraportti*, 18.12.2013.

²¹ Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2014: *Rajaliikenteen hallinnan tehostaminen sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin viranomaisyhteistyön edelleen syventäminen*, 2014.

nopeuttavat rajatarkastusprosessia huomattavasti, koska henkilöiden liikkumiseen ajoneuvosta tarkastuspisteelle ja takaisin ei kulu enää aikaa.

Suoritettujen selvitysten perusteella uusi rajatarkastusmalli vaikuttaa tuovan merkittävän henkilöstöresurssisäästön verrattuna aiempaan käytössä olevaan toimintamalliin, jossa henkilöt siirtyvät ajoneuvoista rakennusten sisätiloihin rajatarkastukseen. Uuden rajatarkastusmallin mukaisesti Rajavartiolaitos kykenee huolehtimaan joustavasti turvallisista rajatarkastuksista ja liikenteen sujuvuudesta ulkorajoilla tilanteessa, missä rajanylitysliikenne kaksin- tai kolminkertaistuu.²²

Rajatarkastusmalli edellyttää henkilöstön kouluttamista uuteen toimintatapaan. Henkilöstön tulee mieltää mm. rajatarkastajien ja ulkovalvojien yhteistoiminta uudessa tilanteessa, muutokset matkustajien profilointimallissa, ”ryhmähaastattelutaktiikka” sekä aiempaa korkeammat kielitaitovaatimukset. Myös Tullin toiminta pitää synkronoida rajatarkastusmallin kanssa siten, että sillä ei hidasteta niiden henkilöiden rajanylitystä, joilla ei ole tulliselvitettävää.

3.2 0-linjan tarkastukset osana rajatarkastusprosessia

0-linjan tarkastuksella tarkoitetaan valvottavaan kohteeseen kohdistettavia toimenpiteitä ennen henkilön saapumista rajanylityspaikalla varsinaiseen rajatarkastukseen.

Maantierajanylityspaikalla rajatarkastus voi alkaa käytännössä jo ennen ajoneuvon saapumista Suomen alueelle. Ajoneuvosta ja siinä matkustavista henkilöistä voidaan hankkia tietoja erilaisin keinoin. Näitä rajatarkastusprosessin I-linjan vaiheeseen vaikuttavia tietoja voivat tuottaa esimerkiksi rajavaltuutettutoiminta, rikostiedustelun kautta saatavat vihjetiedot ja havainnot sekä ennakkoon saatavien matkustajaluetteloiden tiedot esimerkiksi tilausajona ajettavien linja-autojen osalta. Lisäksi 0-linjan tietoa kerätään ajoneuvon ylittäessä valtakunnan rajan, jolloin ajoneuvoon voidaan kohdistaa kameravalvontaa rajanylityspaikalla toimivien viranomaisten toimesta sekä tunnistaa ennalta valvottavia kohteita esimerkiksi Tullin rekisterikilpien tunnistusjärjestelmän avulla. Nämä tiedot välitetään I-linjan rajatarkastajille sekä ylityspaikan viranomaistoimijoille erilaisia kanavia käyttäen, joita voivat olla mm. operatiiviset tietojärjestelmät, johtokeskuksen johtamisjärjestelmillä välittämät tiedot, ennakkoon laaditut raportit ja viranomaisverkon viestivälineet.²³

²² Rajavartiolaitos: Rajanylityspaikkojen kehittämishankkeen loppuraportti, 18.12.2013.

²³ Rajavartiolaitos: *Kaistatarkastusohje*, 2013.

Toisaalta 0-linjan tarkastuksissa hyödynnettäviin tietoihin voidaan ajatella kuuluvan myös muissa tietojärjestelmissä olevat matkustajaan liittyvät tiedot. Näitä tietoja tallennetaan tällä hetkellä esimerkiksi viisumivelvollisten matkustajien osalta VIS-tietokantaan. Käytännössä tietoja verrataan henkilöön ja hänen matkustusasiakirjaansa tällä hetkellä vasta I-linjan tarkastuksen yhteydessä, mutta ne ovat olemassa kuitenkin jo ennen tätä. Mikäli viranomaisella on tieto henkilön rajanylitysaikomuksesta eli hän on esimerkiksi liikenteenharjoittajan toimittamassa matkustajaluettelossa, niin tietojen hyödyntäminen osana I-linjan rajatarkastusta on tietyn edellytyksin mahdollista.

3.3 I-linjan tarkastukset osana rajatarkastusprosessia

Kuten kohdassa 3.1 on kuvattu, uudistetun rajatarkastusmallin myötä maantierajanylityspaikalla on ensisijaisena toimintamallina, että henkilöautomatkustajat eivät poistu rajatarkastuksen aikana ajoneuvosta. Tällä kyetään vähentämään sitä viivettä, joka johtuu matkustajien käyttäytymisestä (ns. human factor). Mikäli matkustajaa halutaan haastatella perusteellista rajatarkastusta enemmän, mutta ei kuitenkaan perusteellisen lisätarkastuksen edellyttämässä määrin, hänet voidaan pyytää nousemaan ajoneuvosta lyhyttä haastattelua varten tai rajatarkastaja voi siirtyä ulos työpisteestään keskustelemaan matkustajan kanssa. Rajatarkastajalla on kuitenkin aina mahdollisuus pyytää kaikkia matkustajia nousemaan säännönmukaisesti ajoneuvoistaan, mikäli se rakenteellisista, teknisistä tai turvallisuuteen liittyvistä syistä on tarpeellista. Matkustajat asioivat tällöin ajoneuvokunnittain rajatarkastajalla ja ulkovalvonnasta vastaavat rajavartiomiehet valvovat yhdessä päätelaitetta käyttävän rajatarkastajan kanssa, että kaikki poistuvat ajoneuvosta. Tavoitetilassa tarkastuksen tukena voidaan kaikissa tilanteissa käyttää erilaisia teknisiä tarkastuslaitteita, jotka voivat olla langattomia mobiililaitteita tai tarkastuspisteeseen kiinteästi sijoitettuja laitteita.²⁴

I-linjan rajatarkastus tehdään normaalitilanteessa rajatarkastajan istuessa sisällä kaistatarkastustilassa, jonka seinässä olevan luukun kautta matkustajat ojentavat tarkastettavat asiakirjat ja heidät puhutetaan. Kaistatarkastustilassa on kaksi rinnakkaista rajatarkastuspistettä, jotka soveltuvat vain I-linjan tarkastusten tekemiseen. Kuljettaja tai hänen vieressään istuva henkilö, riippuen siitä kummalla puolella tarkastuspistettä ajoneuvo sijaitsee, siirtää kaikkien matkustajien asiakirjat rajatarkastuspisteessä työskentelevälle rajatarkastajalle. Ulkovalvonnasta vas-

²⁴ Rajavartiolaitos: Kaistatarkastusohje, 2013.

taava rajatarkastaja voi myös avustaa tässä. Käytännössä edellä kuvatussa tarkastustilanteessa tulisi siis kyetä löytämään sellainen tekninen ratkaisu, jolla voidaan helpottaa ajoneuvossa istuvien asiakkaiden rajatarkastusta ja tukea tarkastusta tekevää rajatarkastajaa, ottaen huomioon, että henkilöiden identifiointi tulee kyetä tarvittaessa tekemään viisumisäännösten edellyttämällä tavalla biometriisiin tunnistuksiin perustuen (kts. sivu 7). Teknisellä ratkaisulla tulisi samalla kyetä varmistamaan tarkastustilanteen sujuvuus ja luotettavuus.²⁵

Tarvittaessa ensilinjan rajatarkastaja siirtää Rajatarkastussovelluksen avulla henkilöt tai ajoneuvon II-linjan tarkastukseen. Vaihtoehtona tulee aina olla ajoneuvon siirtäminen sivuun varsinaisen tarkastuskaistan vapauttamiseksi. Sivuun siirretyn ajoneuvon rajanylittäjien puhuttamista voidaan jatkaa I-linjan tarkastustoiminnan häiriintymättä. Näin toimimalla kyetään varmistamaan tarkastustoiminnan sujuvuus silloin, kun joidenkin perusteellisten tarkastusten kesto poikkeaa merkittävästi normaalin tarkastuksen kestosta. Jatkopuhuttelu voidaan tehdä alkuvaiheessa paikan päällä ja sitä voidaan tarvittaessa jatkaa tarkoitukseen erikseen varatuissa tiloissa.²⁶

3.4 II-linjan tarkastukset osana rajatarkastusprosessia

Maantierajanylityspaikoilla rajatarkastusprosessiin voi vähimmäistarkastuksen ja perusteellisen tarkastuksen lisäksi liittyä rajat ylittäviin henkilöihin, heidän hallussaan oleviin esineisiin tai heidän kulkuneuvoihinsa kohdistuvia lisätarkastuksia. Rajatarkastuksen ohessa tehdään myös muita lakisääteisiä valvontatehtäviä ja rajatarkastuksissa tehdyt havainnot voivat johtaa hallinnollisiin tai rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Uudessa rajatarkastusmallissa ns. jatko-toimenpidetiloja on tarkoitus hyödyntää joustavasti perusteellisissa lisätarkastuksissa. Erillisen tarkastustilan käytöllä pyritään myös suojaamaan toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden yksityisyys sekä takamaan kohdehenkilölle ja muille rajanylittäjille mahdollisimman sujuva rajanylitys.²⁷

Jatkotoimenpiteillä ja perusteellisilla lisätarkastuksilla ei ole tarkoitus kuormittaa kaistatarkastustiloissa I-linjalla työskentelevää henkilöstöä, joten normaalissa tilanteessa näihin tarkastuksiin sidotaan II-linjan rajatarkastajia ja hallinnollisia tutkijoita, joita voidaan tarvittaessa tukea ulkovalvontahenkilöstöllä. Rajatarkastusprosessin tehokkuuden kannalta on tärkeää, että II-

²⁵ Rajavartiolaitos: Kaistatarkastusohje, 2013.

²⁶ Sama.

²⁷ Sama.

linjalle siirrettyjen henkilöiden tarkastamisessa hyödynnetään niitä tietoja, jota aiemmin on kyetty keräämään 0- ja I-linjan tarkastuksissa. Tämä edellyttää tietojen siirtämistä seuraavaan vaiheeseen tietojärjestelmien välityksellä. Aiemmin kerättyjä tietoja voidaan tällöin hyödyntää työllistävimmissä jatkotoimenpiteissä niihin erikseen varatussa paikassa, joka riippuu tarvittavasta jatkotoimenpiteestä tai lisätarkastuksesta. Näitä voivat olla esimerkiksi asiakirjatutkinnot, hallinnolliset toimenpiteet (epäämispäätökset, maahantulokielto-esitykset, henkilörekisteröinti, säilöönottopäätökset, muut turvaamistoimenpiteet, turvapaikkatutkinta, seuraamusmaksuasiat, viisumien myöntö) sekä rikosasioiden käsittely. Jatkotoimenpidetilaa tulisi hyödyntää ensisijaisesti perusteellisen lisätarkastuksen suorittamiseen maahan saapuvassa ja maasta lähtevässä liikenteessä.²⁸

Luvussa 3 on käsitelty rajatarkastusprosessia. Rajatarkastusprosessin yksi tärkeä osa on tarkastustoimintaa tukeva tekninen välineistö sekä liikenteen sujuvuuden, että laadukkaiden tarkastusten varmistamiseksi. Rajatarkastuksissa käytettävien järjestelmien, välineiden ja tietoliikenneyhteyksien on edistettävä rajatarkastajan työskentelyä, jotta hän voi keskittyä henkilöiden puhuttamiseen tarkastuksen yhteydessä. Tarkastuksessa tehtävät rekisterikyselyt sekä järjestelmiin kirjattavat ja tallennettavat tiedot tulisi pyrkiä automatisoimaan mahdollisimman kattavasti. Automaattisten tarkastuslaitteiden hyödyntäminen on jo pitkälle kehittynyttä esimerkiksi lentoasemilla, mutta maantieliikenteeseen ei ole vielä löytynyt soveltuvaa tekniikkaa käyttöön otettavaksi. Tämän tutkimuksen yhtenä keskeisempänä tarkoituksena onkin tästä johon etsiä sellaista automatisoinnin mahdollistavaa ratkaisua, joka olisi laajasti käytettävissä kaiken tyyppisillä rajoilla.

²⁸ Rajavartiolaitos: Kaistatarkastusohje, 2013.

4 RAJATARKASTUSTEN AUTOMATISOINTI

TAVOITEASETTELUN NÄKÖKULMASTA

4.1 Rajanylitysliikenteen sujuvuus

Rajanylitysliikenteen sujuvuuteen vaikuttavat merkittävästi toimivat tietotekniset ratkaisut sekä tarkastusjärjestelyjen yksinkertaisuus ja helppokäyttöisyys niin asiakkaan kuin viranomaisenkin osalta.

Rajatarkastusprosessi on kehittymässä siihen suuntaan, missä tarkastettavat asiakkaat käyttävät itse viranomaisten valvomina rajanylityspaikalle asennettuja teknisiä palveluja. Jotta palvelut ja niiden käyttäminen eivät hidastaisi rajanylitysliikenteen sujuvuutta, edellyttää niiden tekninen toteuttaminen mahdollisimman monien käytettävissä olevien tietolähteiden yhdistämistä.²⁹

Tietojen yhdistämisen lisäksi nykyisessä muodossaan matkustajilta kerätään tietoja vasta hänen saapuessaan rajanylityspaikalle. Toisaalta maailmalla on useita esimerkkejä siitä, että suurin osa viranomaisten valvonnassa tarvittavista tiedoista olisivat jo kerättävissä ilman henkilön fyysistä läsnäoloa rajatarkastuksessa. Yhtenä esimerkkinä on Yhdysvalloissa 1.8.2008 käyttöön otettu ESTA-järjestelmä (Electronic System for Travel Authorization). ESTA tuli pakolliseksi Yhdysvaltoihin matkustaville 12.1.2009 lähtien, jonka jälkeen kaikkien viisumitta maahan tulevien (myös lasten, iästä riippumatta ja huolimatta siitä matkustavatko he yksin tai huoltajansa kanssa), on viimeistään 72 tuntia ennen matkaa rekisteröitävä matkustustietonsa internetissä. ESTA-hakemuksen voi matkustajan puolesta täyttää joku toinen henkilö, kuten sukulainen tai matkatoimistovirkailija. Matkustajat, joilla on viisumi, voivat edelleen matkustaa Yhdysvaltoihin kyseisellä viisumilla, eikä heidän tarvitse anoa erillistä ESTA-hyväksyntää. ESTA on voimassa kaksi vuotta, mutta esimerkiksi passin vaihtamisen yhteydessä hakemus on kuitenkin tehtävä uudestaan.³⁰

Sähköisellä ennakoilmoittautumisella voidaan siis mahdollistaa itse I-linjan rajatarkastustilanteen nopeuttaminen, kun tarkastusta varten kerättävät tiedot ovat ennakkoon syötetty tietokantaan ja viranomainen kykenee poimimaan ne sieltä osana 0-linjan toimenpiteitä ennen

²⁹ European Commission: *Technical Study on Smart Borders - Final Report*, 2014.

³⁰ <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=63866>, 7.4.2015.

matkustajan saapumista rajanylityspaikalle. Tämä on yksi konkreettinen esimerkki siitä, miten koko rajatarkastusprosessin sujuvuutta voidaan teknisten järjestelmien ja niihin liitettyjen automatisoitujen tiedonhakujen avulla parantaa merkittävästi.

4.2 Rajanylitysliikenteen turvallisuus

Rajatarkastuksille on Schengenin rajasäännöstössä asetettu tiettyjä laatuvaatimuksia, toisin sanoen on konkreettisesti haluttu säätää EU:ssa siitä, mitä tarkastettavilta henkilöiltä on rajatarkastuksen yhteydessä selvitettävä.³¹ Yhtenä keskeisimpänä turvallisuuteen vaikuttavana tekijänä on matkustajan ja matkustusasiakirjan toisiinsa liittämisen luotettavuus. Tämä edellyttää erityisesti matkustusasiakirjalta ja siihen liitettyiltä tiedoilta vahvoja turvatekijöitä.

EU halusi jo vuonna 2006 parantaa passiin sisällytettävillä biometrisillä tunnisteilla niiden turvallisuutta ja torjua väärennöksiä, terrorismia, laitonta maahanmuuttoa ja lapsikauppaa. Vuodesta 2009 alkaen passeihin päätettiin sisällyttää myös toinen biometrinen turvatekijä ja sormenjälkitietojen tallentaminen biometriseen passiin tuli pakolliseksi EU-maissa. Uudet sormenjälkipassit parantavat merkittävästi omistajan tunnistettavuutta. Aiemmin passin ja omistajan yhdistäminen perustui pelkkään valokuvaan ja passin tietoihin.³²

Uudistus on koko EU:n laajuinen, ja kaikki tästä eteenpäin myönnettävät passit sisältävät omistajansa sormenjäljen poikkeuksena sellaiset henkilöt, joilla on pysyvä este antaa luotettava sormenjälkeä. Matkustaminen toisen henkilön passilla, varastetulla tai lainatulla passilla tulee vaikeammaksi ja matkustamisesta tulee näin turvallisempaa.³³ Käytännössä uudistuksen myötä vuonna 2017 kaikissa EU-passeissa tulee siis olemaan biometrisenä turvatekijänä vähintään kasvokuva ja useimmissa myös sormenjälki, koska passit myönnetään pääsääntöisesti enimmillään viideksi vuodeksi.

4.3 Prosessin kustannustehokkuus

Prosessin kustannustehokkuutta tarkasteltaessa, tärkeimmäksi tekijäksi muodostuu käytettävien tilojen, välineiden ja henkilöstön muodostamat yhteiskustannukset. Mikäli oletetaan, että tarkastustoimintaa halutaan tukea automatisoiduilla ratkaisuilla, joudutaan tarkastelemaan

³¹ Schengenin rajasäännöstö.

³² <http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=168382&contentlan=1&culture=fi-FI>, 7.4.2015.

³³ Sama.

hankittavien laitteiden aiheuttamia kustannuksia verrattuna niiden tuottamaan hyötyyn prosessin kannalta. Välineistökustannukset syntyvät yleensä hankintakustannuksista ja ylläpitokustannuksista. Lisäksi laitteiden käyttäminen edellyttää useasti uusien tilaratkaisujen tekemistä rajanylityspaikalla sekä henkilöstön kouluttamista uusien välineiden käyttöön. Hankitulla laitteistolla olisi vastaavasti kyettävä varmistamaan tarkastusten sujuvuus ja luotettavuus kasvatamatta hankinnoista aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Tämä onnistuu vain vähentämällä samanaikaisesti henkilöstökustannuksia. Jos oletetaan, että rajatarkastuksen tukena käytettäviä laitteita käytetään siis korvaamaan henkilötyövuosia rajanylityspaikalla, olisi sen kyettävä toimimaan vähintään yhtä luotettavasti ja sujuvasti, kuin vastaavalla henkilötyöpanoksella.

Rajatarkastusprosessin kustannustehokkuuden kannalta on tärkeää, että tarkastustoiminnassa käytettävä laitteisto ja muut tietotekniset ratkaisut ovat mahdollisimman homogeenisiä valtakunnallisesti. Tämä vähentää merkittävästi ylläpitokustannuksia, koska kilpailutettujen ja ulkoistettujen palveluidentuottajien määrä kyetään pitämään mahdollisimman vähäisenä. Samalla suurempi teknisten välineiden massa yleensä laskee kustannuksia merkittävästi, kun hankintoja tehdään valtakunnallisesti. Koska aiemmin on todettu, että maantierajanylityspaikalla ainoa soveltuva henkilötunnistusmenetelmä on käyttöönotetussa uudessa rajatarkastusmallissa sormenjälkitunnistus, niin pidemmällä aikavälillä olisi tästä johtuen luontevaa, että samaa tunnistusmenetelmää pyritäisiin käyttämään jatkossa myös ilma- ja merirajoilla. Tämä edellyttäisi luopumista jo olemassa olevista laitteistoista, jotka perustuvat kasvontunnistukseen. Laitteisto luopuminen olisi mahdollista suunnitella pitkällä aikavälillä hallitusti niiden elinkaaren päättyessä ilman, että se aiheuttaisi merkittäviä tappioita jo tehtyjen hankintojen osalta.

5 POHDINTA

Rajatarkastusprosessin käytännön toimenpiteitä ohjaavat useat eri säädökset, joista keskeisimmät ovat ylikansallisia ja samalla kaikkia EU:n jäsenvaltioita velvoittavia. Kansainvälisillä säädöksillä on pyritty tarkentamaan ylikansallisia säädöksiä ja luomaan tarvittavat edellytykset ja toimivaltuudet rajatarkastuksia tekeville viranomaisille. Lainsäädäntöä kehitettäessä erilaisiin matkustajaryhmiin, matkustusasiakirjoihin ja prosessin eri vaiheissa selvitettäviin henkilöön tai hänen matkaansa liittyvien tietojen hyödyntämisestä osana viranomaistoimintaa ja rajatarkastusprosessia on muodostunut erittäin sekava kokonaisuus. Yhdistävänä tekijänä tulevaisuudessa voidaan nähdä olevan pyrkimyksillä rajatarkastusprosessin automatisointiin sekä biometrinen tunnistaminen entistä laajemmin. Samalla eri maiden viranomaiset pyrkivät teknisillä ratkaisuilla varmistamaan tarkastustoiminnan luotettavuuden, vähentämään jonoja rajanylityspaikoilla sekä minimoimaan tarkastuksissa tarvittavat henkilöstöresurssit ja muut toiminnasta aiheutuvat kustannukset.

Maantierajanylityspaikoilla merkittävimmäksi ongelmaksi muodostuu se, että henkilöt ovat tavoitetilassa ajoneuvon sisällä I-linjan tarkastuksen aikana. Käytännössä tämä rajaa merkittävästi biometrinen tunnistaminen hyödynnettävyyttä osana rajatarkastusprosessia. Mikäli automatisoitua rajatarkastusta ja siinä yhteydessä kerättäviä biometrisiä tunnistetta halutaan edellä kuvatussa tilanteessa hyödyntää, voidaan toteutus tehdä vain sormenjälkitietojen kautta sellaisella langattomaan tekniikkaan perustuvalla laitteella, jota voidaan kierrättää ajoneuvon sisällä tietojen keräämiseksi. Kasvokuvan taltiointi kaikkien matkustajien osalta ei ajoneuvossa istuen ole käytännössä mahdollista erilaisista kuvaustilanteeseen liittyvistä muuttuvista tekijöistä johtuen. Ongelmia on esiintynyt jo nykyisin lentoasemilla käytössä olevilla ratkaisuilla, vaikka siellä kuvausolosuhteet on kyetty rakentamaan merkittävästi stabiilimmaksi.

Käytännössä olisi siis tehokkainta yhdistää prosessin eri vaiheissa kerättäviä tietoja niin, että ne olivat rajatarkastusprosessin kaikissa vaiheissa viranomaisten hyödynnettävissä mahdollisimman laajasti. Esimerkiksi viisumivelvollisten matkustajien osalta jo viisuminmyöntövaiheessa kerättävät tiedot, kuten biometriset tunnistet (sormenjäljet) ja henkilön matkustusasiakirjoja (passi ja viisumi) koskevat tiedot ovat jo yhdessä EU-laajuisessa tietokannassa yhdistettynä. Periaatteellisella tasolla viisumihakemusta vastaavat tiedot olisivat kerättävissä myös muilta matkustajaryhmiltä, mikäli se nähtäisiin prosessieconomian kannalta järkeväksi. Tietojen keräämiseksi olisi mahdollista luoda esimerkiksi Yhdysvaltojen ESTA-järjestelmää

vastaava järjestelmä, johon matkustajat kykenisivät itsenäisesti ilmoittamaan tietoja itsestään ja matkastaan nopeuttaakseen prosessia rajanylityspaikalla.

Näissä järjestelmissä (VIS ja uusi ESTAA vastaava järjestelmä) olevien tietojen hyödyntäminen mahdollistaisi rajatarkastustilanteessa I-linjalla vain yhden asiakirjan (passi tai viisumi) lukemisen ja vertaamisen henkilöltä kerättäviin biometriisiin tunnisteisiin. Järjestelmän tietokantatasolla voitaisiin tehdä tietojen yhdistäminen myös toisen matkustusasiakirjan (passi tai viisumi) tietoihin, jotka siirtyisivät rajatarkastajan käyttöön automaattisesti. Samalla tämä mahdollistaisi samanmuotoisen automatisoidun prosessin hyödyntämisen kaikkien matkustajaryhmien tarkastuksissa, koska passi on oltava myös niillä henkilöillä, joilta ei edellytetä viisumia tarkastuksessa. Järjestelmä kykenisi siis automaattisesti tunnistamaan käytetyn asiakirjan ja yhdistämään eri tietokannoista kerättävät tiedot samaan matkustajaan.

Edellä kuvatut muutokset edellyttäisivät toki useita uudistuksia EU:n lainsäädäntöön, jotta tietokantoihin tallennetut tiedot olisivat viranomaisten hyödynnettävissä laajasti. Tiedot ovat tälläkin hetkellä käytettävissä, mutta niiden käyttötarkoitus eri tilanteissa vaihtelee, eivätkä ne järjestelmätasolla yhdisty riittävän tehokkaasti I-linjan tarkastustoiminnan tukemiseksi automaattisin ratkaisuin.

Tutkimus herättää useita jatkotutkimuskysymyksiä. Käytännössä tulisi siis selvittää rajatarkastusprosessin kokonaisuutta EU:n jäsenvaltioiden kesken, kaikilla erityyppisillä rajoilla, erityyppisillä matkustajaryhmillä ja olemassa olevilla eri viranomaisten tietotarpeilla. Tarkasteltaessa kokonaisuutta laajemmin, huomataan, että heterogeeninen ja kompleksinen nykytilanne useiden eri jäsenvaltioiden välillä rajanylityspaikkojen rakenteissa, toimintaympäristössä, olosuhteissa ja tarkastusresursseissa, sekä valtioiden väliset erilaiset poliittiset intressit eivät mahdollista täysin yhtenevää sääntelyä rajatarkastusten ja erilaisten tunnistusmenetelmien osalta. EU:n perusperiaatteisiin on kuulunut jo aiemmin, että joistakin asioista voidaan säädellä ylikansallisesti ja kaikkia jäsenvaltioita velvoittavasti, mutta kaikkia valtioiden suveriniteettiä ei kyetä millään yhdenmukaistamaan. Tämä tutkimus vahvistaa tätä näkemystä. Jo käynnissä olevan Smart Borders-hankkeen etenemiseen liittyvä problematiikka ja jäsenvaltioiden erilaiset kannanotot tiettyjen toiminnallisuuksien tarpeellisuudesta ovat osoitus siitä, että toimintojen harmonisointi edellyttäisi EU:lta siirtymistä entistä enemmän liittovaltion suuntaan, jotta esimerkiksi Yhdysvaltojen ESTA-järjestelmän mukaiset kokonaisuudet olisivat sellaisenaan toteutettavissa myös Euroopassa.

Toimivan automatisoidun rajatarkastusprosessin keskeisempänä ongelmana on siis itse prosessin erilaisten osien kompleksisuus.

Lopuksi todettakoon, että tutkimuksen aihepiiri on tutkijan näkökulmasta osoittautunut niin laajaksi, että kokonaisuuden hallitseminen edellyttää monialaista osaamista ja syvempää pohdintaa yksityiskohtaisimpien vastausten löytämiseksi, eikä näin ollen ole ollut mahdollista tässä tutkimuksessa käytettävissä olleen ajan puitteissa. Toivottavasti tämä tutkimus herättää monet muut tahot käynnistämään uusia tutkimuksia samoihin asiakokonaisuuksiin liittyen, erityisesti liitteessä olevaa viitekehystä ajatellen.

LÄHTEET

1 JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

1.1 Viranomaisten asiakirjat

Rajavartiolaitos: *Rajatarkastusautomaattien jatkokehittäminen*, 18.12.2013.

Rajavartiolaitos: *Rajanylityspaikkojen kehittämishankkeen loppuraportti*, 18.12.2013.

Rajavartiolaitos: *Kaistatarkastusohje*, 2013.

1.2 Muut julkaisemattomat lähteet

European Union: *Technical Study on Smart Borders - Final Report*, 2014.

European Union: *Technical Study on Smart Borders – Cost Analysis*, 2014.

2 JULKAISTUT LÄHTEET

2.1 Kirjallisuus

Jyränki, Antero: *Valta ja vapaus*. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä, 2003.

2.2 Artikkelit

Euroopan Komissio: *Älykkäät rajat -aloitteella parannetaan liikkuvuutta ja turvallisuutta*, Lehdistötiedote, 28.2.2013.

<https://www.fastpass-project.eu/>, 7.4.2015.

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=63866>, 7.4.2015.

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=168382&contentlan=1&culture=fi-FI>, 7.4.2015.

2.3 Muut julkaistut lähteet

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008 viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus), 9.7.2008.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö), 13.7.2009.

HE 25/2005: Hallituksen esitys Eduskunnalle passilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 275/2010: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Valtiovarainministeriön julkaisuja 21/2014: *Rajaliikenteen hallinnan tehostaminen sekä Rajavartiolaitoksen ja Tullin viranomaisyhteistyön edelleen syventäminen*, 2014.

LIITTEET

KAPTEENI SAMI HENTTOSEN TUTKIELMAN

LIITE 1

TUTKIMUKSEN VIITEKEHYS

